

# 도시녹지 관리체계의 개선방안

김 실/서울시 조경과장

\*이 글은 1991. 11. 26 산림청 임업연구원 주관하에 한국조경학회가 후원한 「도시, 산림, 환경심포지움」에서 발표된 논문 중 일부를 발췌한 것이다. — 편집자 주 —

## 1. 관리조직체계의 개선

### 가. 중앙부처의 녹지업무 전담부서 설치

도시녹지의 조성관리와 유지관리는 도시계획, 토목구조 및 식물생태 등 관련분야의 전문적 지식과 기술 및 경험이 요구되는 업무이다.

그럼에도 불구하고 현재 중앙정부에는 이와같은 전문인력과 조직을 갖추고 도시녹지 업무를 총괄적으로 관장하는 부서가 없어 업무수행상 어려움을 겪고 있는 실정이다.

예컨대 공원구역내의 집단으

로 생육하고 있는 수양버들을 타 수종으로 갱신하거나 간선도로의 보차도 경계부에 수벽을 설치하고자 할 경우 이러한 계획은 녹지보존이나 도시경관 체계상 중요한 것임에도 불구하고 이러한 업무를 관장하는 중앙부서가 없다.

따라서 도시녹지의 연계성있는 계획 수립과 효율적인 관리, 도시경관체계의 형성 및 유지 그리고 조경 관련업계의 기술수준 향상과 권익보호를 위하여는 중앙부처내에 도시의 녹지관련업무를 총괄적으로 조정, 지도 감독할 수 있는 전담부서를 설

치하여야 할 것이다.

### 나. 국립공원 관할부서 및 관리부서의 조정

#### (1) 관할 부서의 변경

현재 서울시내에 위치한 국립공원 면적은 39.71km<sup>2</sup>로 전체행정구역면적의 6.56%를 차지하고 있어 서울의 자연경관 형성과 자연 보존의 측면에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다.

자연공원은 건설부 자연공원과 관장하다가 '91.4.29일자로 내무부로 이관 되었는데 위략적 기능이 중요시되는 도시공원과는 달리 자연공원은 자연경

“

도시녹지의 조성 및 유지관리는 도시계획, 토목구조 및 식물생태 등 관련분야의 전문적 지식과 기술 및 경험이 요구되는 업무이다.

따라서 도시녹지의 연계성 있는 계획수립과 효율적인 관리, 도시경관체계의 형성 및 유지 그리고 조경 관련업계의 기술수준 향상과 권익보호를 위하여 중앙부서내의 도시의 녹지관련업무를 총괄적으로 조정, 지도·감독할 수 있는 전담부서를 설치해야 한다. 또한 국립공원관리공단의 관리업무를 해당지방자치단체로 이관하여 공원안내체계의 일원화, 입장객의 효율적 배분등에 신경을 쓰도록 해야 한다.

”

관의 보호를 주 목적으로 하고 있어 내무부에서 관장하는 것은 다음과 같은 여러가지 문제점이 있다.

첫째, 주 관리대상이 산림인 자연공원을 내무부 지역경제국에서 관장하는 것은 시설물설치 및 관리, 입장료수입증대등에 치중하게 되어 자연자원의 보존, 산림생태계의 유지가 어렵다.

둘째, 내무부 자연공원과의 인원구성이 행정직과 토목직으로 이루어져있어 관리자의 산림, 자연에 대한 전문성 부족으로 부실한 운영관리가 우려된다.

셋째, 국립공원 중 많은 면적이 사유림인 바(서울의 경우 국립공원 면적의 30.5%가 사유림) 산림사업제한으로 인한 산주의 부실과 불만이 많고 산림경영에 대한 투자를 기피하여 산림 황

폐화가 가속화될 우려가 있으므로 제한적인 산림경영을 허용하도록 해야 한다.

이와같은 문제점을 해소할 수 있도록 자연공원의 관할부서를 산림청으로 변경해야 한다.

(2) 도시내 국립공원 관리체계의 일원화

서울시내 국립공원은 대부분 개발제한구역으로 되어 있어 관리공단에서 행하는 공원내의 불법행위 단속이 개발제한구역 단속과 중복되어 어려움이 따르고 산림 병해충 방제, 산불진화등에 있어서도 관리체계의 2원화로 비효율적이다.

또한 도시공원, 국립공원을 포함한 도시녹지전체의 연결성있고 체계적인 계획수립이 어려워지고 공원안내체계의 일원화, 입장객의 효율적 배분등이 곤란해

지므로 따라서, 국립공원관리공단의 국립공원 관리업무를 해당 지방자치단체로 이관하여 이러한 문제점을 해소할 수 있도록 해야 한다.

다. 녹지관련부서의 전문화

도시녹지에 있어 가장 기본적인 도시공원, 시설녹지, 유원지, 개발제한구역의 계획 수립 및 관리, 인허가 업무를 담당하고 있는 건설부 녹지공원과와 자연공원 계획업무를 맡고 있는 내무부 자연공원과의 경우 토목직과 행정직 인원으로만 구성되어 있어 녹지에 관한 전문성 결여로 인해 경관, 생태, 이용관리를 고려한 계획 수립이 어렵다.

서울시의 경우는 공원, 녹지, 조경담당직원이 거의 임업직으로 구성되어 있어 타부서에 비해



점차 도시녹지관련업무를 총괄적으로 지정, 지도할 수 있는 중앙부서가 요구되고 있다.

전문성을 띠고 있으나, 공원, 조경업무에 필요한 조경관련 학문을 전공한 인력이 부족한 형편이다.

### (1) 녹지 관련 부서의 직제개편

도시녹지 관련부서의 직제를 업무의 성격에 맞게 개편해야 한다. 예를 들어 건설부 녹지공원과와 내무부 자연공원과의 경우, 임업직을 보장하고 업무의 중요성에 비추어 과를 증설하는 것이 필요하다.

### (2) 조경직제의 신설

그동안 도시녹지에 있어서 경관체계의 중요성이 강조되고 조경업무의 사회적 수요가 증대되어 왔으나 국가공무원직에 조경직제가 없어 녹지의 조성관리에 있어 질적인 수준향상을 기하지 못했다. 또한 매년 배출되는 대학의 조경학과 전공자들을 폭넓게 수용하여 활용할 수 있는

방안이 마련되지 못해 전문인력이 도시 녹지관련업무에 참여하지 못하고 있는 것은 참으로 안타까운 일이다.

조경직이 신설될 경우 조경분야의 독자적 발전과 조경업계의 권익보호, 매년 배출되는 조경인력의 흡수뿐만 아니라, 해당 부서에서도 조경업무의 고유영역 확보라는 여러가지 긍정적 효과가 기대될 수 있다.

### 라. 관리조직의 안정성 유지

도시녹지는 생명력이 없는 단순구조물과는 달리 토양, 식물, 동물, 시설물등 그 구성요소가 서로 어울려 오랜기간동안 미적, 생태적 조화를 이루어가며 살아 움직이는 존재이다. 또한 개별적인 녹지 그 자체로는 별의미가 없고 상호연결체계를 갖고 전체적 시스템을 유지할 때 그 기능을 극대화할 수 있다.

따라서 타부서와는 달리 녹지관리 부서는 계획의 수립단계부터 조성, 관리까지 안정되고 일관된 체계를 갖고 조직을 유지할 수 있도록 해야 하는데 특히 행정 편의적 발상으로 인한 빈번한 조직 개편은 장기적인 도시녹지 계획 수립, 추진과 조직의 활성화, 관련 분야의 발전을 저해하는 커다란 요인이 된다.

예를 들어 서울시의 경우 1973년 6월 녹지국을 신설하고 조경과, 녹지과, 공원과를 두었으나

1981년 대대적인 인원감축, 조직 축소작업을 벌리면서 환경녹지국으로 명칭을 바꾸면서 공원녹지과, 환경과, 청소과를 두고 공원녹지과에 녹지행정계, 조경계, 녹지보호계, 공원관리계를 두어 기존 3개과를 1개과로 축소개편하였다.

그후 늘어나는 조경 관련 업무, 관련업계와 학계의 발전, 사회적 수요증가에 따라 조경과를 신설하는 것을 골자로 하는 조직개편을 실시하여 '89년. 11 환경녹지국내에 공원과, 환경과, 녹지과, 조경과를 설치하였다. 따라서 만약 '73년 설치된 조경과가 지금까지 계속존치 되었다라면 조경분야의 발전에 큰 기여를 할 수 있었으리라고 생각 한다.

## 2. 관계법규의 정비

### 가. 조경기본법의 제정

도시녹지와 관련되는 중요 법규로는 도시계획법, 산림법, 도시공원법, 자연공원법, 문화재보호법, 건축법, 주택건설촉진법등을 들 수 있으며 각종 법령중 「공원」이라는 용어가 있는 것만도 91개에 달한다.

이와같이 많은 법규내용중 일부에 녹지에 관한 절차 및 규제 사항을 들으로써 국민들은 물론 관계 공무원들조차 관련법규에 대한 무지로 업무처리상 혼란을

야기하는 사례가 있다.

따라서 효율적인 도시녹지의 조성 및 관리를 위하여는 공원법등 녹지 관련법규 이외의 여타 법령에 있는 도시녹지 관련조항을 조경기본법 등의 단일법규로 정비하는 것이 바람직하다.

#### 나. 현행 건축법의 개정

도시녹지에 있어 중요한 부분을 차지하는 것의 하나가 건축물 주변조경이다.

그러나 각도시 건축조례에 정하고 있는 조경식재기준이 면적당 식재밀도로 산정토록 되어 있어 일정 면적의 조경면적을 확보하고 정해진 식재밀도만 지킬 경우 값싸고 수준이 낮은 조경시공을 하여도 규제할 방법이 없다.

따라서 도시녹지의 질적 수준 향상을 위해서는 전체 건축공사비의 일정비율 이상을 조경공사비로 투자하도록 하고 수목식재 위주로 되어 있는 조경기준은 다양한 조경시설을 병행할 수 있도록 개정하여야 할 것이다.

### 3. 녹지의 보존 방안 강구

#### (1) 보존 녹지의 지정

도시계획으로 결정된 녹지지역은 보건위생, 공해방지, 보안과 도시의 무질서한 확산 방지를 위하여 녹지의 보존이 필요한 지역에 지정한 용도 지역중의

하나로서 이는 자연녹지, 생산녹지, 보존녹지로 세분된다.

자연녹지와 생산녹지는 각각 녹지공간의 해하지 아니하는 범위내에서 제한적 개발이 불가피할 때와 주로 농업적 생산을 위해 개발을 유보할 필요가 있을 때 지정되는 것으로 지금까지 서울시의 경우로 보면 대단위 택지 조성, 공공용지 확보를 위해 개발을 유보하는 유보지의 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다.

현재 서울시의 녹지지역은 자연녹지와 생산녹지로만 지정되어 있고 도시의 자연환경, 경관, 수림 및 녹지를 보전할 필요가 있을 때 지정하는 보존녹지는 지정되어 있지 않다.

따라서 모든 녹지지역은 언제 개발될 지 모르는 상황에 처해 있다 할 수 있는데 앞으로 녹지 보존의 필요성이 강한 지역은 도시의 쾌적한 생활환경유지를 위해 보존녹지로 지정하여 영구히 보존토록 해야할 것이다.

#### (2) 개발제한구역의 문제점 개선

개발제한구역은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보존하기 위해 도시 개발을 제한할 필요가 있다고 판단된 지역을 도시계획으로 지정한 것이다.

1971년 개발제한구역이 지정된 이래 지금까지 변경이나 해

제없이 잘 관리되고 있다. 그러나 최근들어 토지 소유자들의 재산권 침해로 인한 반발, 주변 지역개발에 따른 훼손 사례 급증 등으로 행정력에 의한 관리가 점차 어려워지고 있고 심지어 일선 구청에서는 직원들이 관리 업무담당을 회피하고 있는 실정이다.

개발제한구역은 앞으로도 변경이나 해제없이 지켜져야 함에는 이론의 여지가 없으나 보다 효율적인 관리와 녹지의 안정적인 보전을 기하기 위하여는 사유재산 침해문제와 관련, 자연보존의 가치가 큰 지역을 연차적으로 매입하여 국유화하는 조치가 있어야 할 것이다.

### 4. 사업 영역의 확대

'90년도에 서울시 기술심사위원회에서 심의한 건설기술용역 및 건설공사는 총 420건으로서 금액은 3,976,745백만원에 달한다. 이중 도시녹지와 관련되는 조경분야의 심의 건수는 전체 3.1%인 13건, 금액으로는 총액의 1.1%인 4,329백만원에 불과한 실정이다.

또한 건당 공사비에 있어서는 토목 분야가 건당 평균 200억원 임에 불구하고 조경분야는 토목 분야의 3% 수준인 6억원에 불과함으로서 공사규모에 있어서도 타 분야에 비하여 현저히 영

세함을 보이고 있다.

이와같이 도시녹지에 대한 투자규모가 영세하게 된 것은 도시교통(도로, 지하철) 및 상, 하수도 등 도시기반 시설에 대한 집중투자시책에 따른 재원 부족에 근본 원인이 있겠으나 투자순위 결정과정에서 도시녹지에 대한 중요성을 과소평가하고 이를 그대로 시책에 반영하고 있기 때문이다.

따라서 조경분야의 양적확대 및 질적수준의 향상을 위하여는 먼저, 도시녹지의 기능과 역할의 중요성에 대한 사회적 인식의 제고로 투자우선 순위에서의 우위를 확보하여야 하며 다음으로 일부 토목공사와 건축공사의 부대공사로 간주처리되고 있는 녹지 관련 공사를 계획 단계에서부터 조경분야로 분리하는 조치를 강구하여야 할 것이다.

## 5. 녹지관리의 민간위탁 확대

### 가. 도시공원의 민자 유치

도시내의 한정된 면적과 지가의 급격한 상승으로 새롭게 공원용지를 확보하는 것은 점차 어려워지고 있다. 또한 미시설 도시공원 면적의 대부분이 개인 사유지로 이를 개발하지 않고 방치하는 것은 토지주의 일방적인 희생을 강요하는 것이 된다.

도시공원법 제 6조에 도시공



대부분 개발제한구역으로 묶여 있는 서울시내 국립공원

원의 민자유치를 위해 비행정청의 공원설치를 허용하고 있고 서울시 도시공원조례 제 2조에는 비행정청이 공원조성을 할 경우 그 면적을 10,000m<sup>2</sup>이상으로 하여야 한다고 규정하고 있다.

그러나 행정절차의 복잡, 법규상의 제약, 낮은 수익성등으로 민자유치가 저조한 실정이므로 공원의 민자유치를 활성화하기 위해서는

첫째, 공원용지내의 토지이용도를 제고하고 수익을 보장할 수 있도록 시설률을 높이고 시설종류를 다양화하며

둘째, 시설비중 도로, 광장, 주차장등 기반시설에 대하여는 국가에서 비용의 일부를 보조하도록 하고

셋째, 정부의 지나친 간섭으로 경영상의 위축이 없도록 어느정도의 자율성을 보장하여야 할 것이다.

### 나. 녹지시설 관리의 민간위탁 실시

서울시내의 도시공원, 녹지대, 가로수등 녹지시설은 각구청에서 인부를 고용하여 직접관리하고 있다. 그러나 최근 낮은 정부노임단가로 전문인력 확보가 어렵고 그나마 확보되는 인부가 노령화추세에 있어 안전사고 발생이 우려되며 예산 부족으로 인한 장비확보곤란 등으로 어려움을 겪고 있다.

이에따라 도시녹지의 효율적인 관리를 위하여는 이들 시설의 관리를 민간에게 위탁하는 방안을 강구 시행하여야 할 것이다.